



MODULO JEAN MONNET

EUROPA E TERRORISMO

**La strategia dell'Unione Europea per contrastare il terrorismo
internazionale**

Bianca Dolgetta
Matr. 0322900884

Insegnamento 2016-2017

Indice

Introduzione

1.1 Cos'è il terrorismo?

1.2 Il terrorismo nello scenario internazionale

2. La strategia anti-terrorismo dell'Unione Europea

3. Gli strumenti per contrastare il terrorismo

Conclusioni

Bibliografia

Introduzione

Il presente elaborato vuole inquadrare in una panoramica generale il complesso fenomeno del terrorismo soprattutto a partire dal triste evento dell' 11 settembre 2001, considerata una data storica non solo per l'attacco terroristico in sé ma anche per l'impatto che tale accadimento ha comportato sulla tutela dei diritti e delle libertà fondamentali.

Il fenomeno del terrorismo esiste da sempre. La caratteristica di fondo è quella di creare terrore, infondere paura; attualmente rappresenta una sfida globale della comunità internazionale perché è entrato prepotentemente nelle vite degli Stati, delle società e degli individui modificando il concetto di sicurezza e sovranità.

La lotta al terrorismo deve essere affrontata politicamente, culturalmente, da un sistema di *intelligence* e servizi europei che si coordinano e collaborano, ed è quindi con l'unità dell'Europa che si conduce questa battaglia .In mancanza di questa forza di coesione sarà impossibile contrastare efficacemente il fenomeno del terrorismo.

Gli attentati dell'11 settembre 2001 hanno evidenziato l'esistenza di una minaccia di portata globale che richiede una risposta altrettanto globale e alla luce di quegli eventi, ed ancor più in seguito agli attentati di Madrid, Londra, Parigi, Bruxelles, gli Stati membri dell'Unione europea hanno sviluppato una serie di politiche e misure volte a dare una risposta comune ad una minaccia che non conosce frontiere.

Il lavoro si sviluppa in tre paragrafi; il primo , parte dalla definizione del concetto di terrorismo ripercorrendo le tappe dei principali attacchi terroristici a partire dal post 11 settembre;il secondo descrive la strategia adottata dall'Unione Europea per contrastare il terrorismo e infine il terzo paragrafo verte sugli strumenti europei nati e utilizzati nella lotta al terrorismo.

L'obiettivo di questo lavoro non è solo quello di studiare un fenomeno complesso e contemporaneo come il terrorismo , ma soprattutto di poter constatare se la strategia attuata, le istituzioni fondate, gli strumenti normativi europei e la cooperazione tra gli Stati possano essere gli strumenti giusti per combatterlo o se tutto questo non basta.

1. Cos'è il terrorismo?

Il termine terrorismo dal latino “*terrere*” far tremare, compare per la prima volta nel 1795 nell’Oxford English Dictionary con riferimento agli abusi del potere rivoluzionario in Francia; tre anni dopo fa invece il suo ingresso nel supplemento al Dictionnaire de l’Académie Française del 1798 in riferimento ad una forma eccessiva e dunque distorta di applicazione della legge.

In realtà non è facile recuperare una definizione soddisfacente ed univoca del fenomeno, vista la sua ampiezza e soprattutto la sua contingenza storico - politica.

E' indiscutibile, infatti, che il terrorismo è prima di tutto un concetto politico, e come tale, pertanto, influenzato da fattori storici, culturali, giuridici ed ideologici.

Il reato di terrorismo risulta in sé molto complesso ed è da anni oggetto di analisi, dibattiti dottrinali e sconfinata letteratura italiana e straniera, ma ad oggi non ne è stata ancora elaborata una definizione universalmente riconosciuta ovvero tale da sintetizzarne in maniera esauriente i caratteri essenziali.

Nell’ambito di una ricostruzione scientifica del fenomeno, ci sembra opportuno prendere in considerazione gli aspetti sociologico-comunicativi del terrorismo distinguendo tre livelli di analisi, ossia il crimine, il criminale, la criminalità: in questo caso specifico il terrore, il terrorista e il terrorismo.

Con terrore si intende esercitare una violenza che è certamente psicologica, ma che può avere risvolti anche fisici; una delle interpretazioni più feconde dell’impiego dello strumento “terrore” nelle relazioni sociali è quella secondo cui questo appare come una patologia della comunicazione, come una forma altamente degradata di linguaggio.

Il terrorista, come autore dell’atto di terrorismo, è forse una delle parti più delicate e controverse nella ricostruzione del fenomeno sia perché spesso ,se non sempre ,vengono colpite più le “comparse” che i “protagonisti” e sia perché possono darsi numerose interpretazioni psicologiche al comportamento del terrorista, senza che necessariamente una escluda le altre.

In genere, è stato osservato come l’atto del terrorista sia il risultato di una reazione appresa e interiorizzata in un ambiente tendenzialmente chiuso e dominato da una precisa ideologia; per esempio in alcuni tipi di terrorismo assumono un ruolo molto importante le frustrazioni subite da una “minoranza etnica” da parte della “maggioranza

dominante”, che contribuiscono ad accrescere l’aggressività di determinati individui. Il terrorismo, la cui spiegazione come fenomeno criminale va rintracciata nei meccanismi sociali suscettibili di generare patologie della comunicazione, evitando tuttavia le tesi riduttivistiche o monofattoriali: in particolare in società differenziate come quelle occidentali, l’apparizione di nuove “contro-culture” suscita talora fraintendimenti sull’interpretazione dei valori, che si riflettono in modo più o meno marcato sulla produzione delle norme o sull’interpretazione delle stesse, in definitiva sulla “comunicazione”, che può dunque manifestarsi in forma patologica.

1.2 Il terrorismo nello scenario internazionale

Il fenomeno terroristico cominciò a preoccupare la Comunità internazionale dopo la seconda metà del XIX secolo, ed in particolare dopo la fine della prima guerra mondiale, riflettendosi principalmente nei lavori sviluppati nella Società delle Nazioni e, successivamente, negli sforzi normativi che trovarono luogo nei fori diplomatici dentro e fuori il sistema della Nazioni Unite.

Nella società internazionale contemporanea non è facile delineare un sistema normativo legittimo ed efficace in cui la prevenzione e la pressione di azioni terroristiche possano conciliarsi non solo con il rispetto di principi propri del diritto internazionale, quali il divieto dell’uso della forza, il non intervento negli affari di altri Stati ed il rispetto dell’uguale sovranità tra gli stessi, ma anche con la salvaguardia ed il rispetto dei diritti umani, incluso il diritto alla libera determinazione dei popoli.

Secondo molti autori è pressoché impossibile elaborare una definizione di terrorismo internazionale che contenga tutti gli aspetti in cui esso può manifestarsi, anzi elaborarne una precisa categoria giuridica, secondo questi, non farebbe altro che aumentare il disaccordo a riguardo.

Il terrorismo internazionale è, generalmente, un reato di tipo politico ed assume tale connotazione quando lo scopo, i mezzi, il luogo, l’autore, la vittima, la preparazione, la consumazione e gli effetti dell’azione riguardano Paesi differenti, coinvolgendo più spesso la Comunità Internazionale nel suo complesso.

Questo tipo di terrorismo si qualifica internazionale non solo per gli obiettivi che colpisce, ma anche per le modalità in cui si svolge e per le finalità implicite al di là del

teatro specifico dell'azione che esso vuole conseguire o che si creda esso voglia conseguire.

Il carattere internazionale del crimine risiede in una pluralità di circostanze in quanto è:

- rivolto alla pubblica opinione mondiale;
- l'irradiazione all'estero dell'azione dei centri direttivi dell'azione criminosa;
- la possibilità che, consumato il crimine, gli autori cerchino rifugio nel territorio di uno Stato estero;

Quindi è internazionale questo tipo di terrorismo, non solo perché colpisce navi o aerei che si muovono in acque o spazi internazionali, esportando così la violenza in modo continuo ma non certo identificabile con il terreno oggetto della rivendicazione dei terroristi, ma perché dà l'impressione di voler arrivare direttamente al cuore del sistema.

La Comunità Internazionale ha temporeggiato a lungo nell'elaborazione di un marchio giuridico generale per prevenire e reprimere atti ed attività terroristiche e questa attitudine si spiega, almeno in parte, per la eterogenea composizione delle Nazioni Unite.

Se nel periodo tra le due guerre non si è riusciti ad elaborare una categoria normativa specifica di questo fenomeno, dopo la II Guerra Mondiale le trasformazioni della società internazionale resero ancora più difficile tale lavoro; ogni Stato, infatti, percepisce il terrorismo internazionale in funzione della propria esperienza storica, dei propri valori e delle proprie priorità nelle relazioni con gli altri Stati.

Nel quadro istituzionale comunitario, gli Stati membri non si sono potuti occupare del problema del terrorismo sino alla firma del Trattato di Maastricht, nel 1992, cioè sino alla nascita dell'Unione europea e dei due "pilastri" della politica estera e di sicurezza comune (PESC) e della cooperazione in tema di giustizia e affari interni (CGAI).

Con il Trattato di Maastricht, che entrerà in vigore nel novembre del 1993, i partners europei decidono, quindi, di estendere la loro integrazione, sviluppando una cooperazione in settori storicamente considerati come soggetti all'esclusiva sovranità nazionale.

Come primo passo di fronte ai contrasti tra i Paesi membri, si decise di regolamentare tali materie al di fuori dei meccanismi comunitari in senso stretto, caratterizzati dalla

presenza di un controllo giurisdizionale, dalla possibilità di emanare atti vincolanti anche a maggioranza e dalla presenza delle istituzioni comunitarie nel processo decisionale per questo motivo il secondo ed il terzo pilastro furono concepiti come una via di mezzo tra la collaborazione intergovernativa classica, sviluppatasi fino ad allora, e sottoposta solo alle regole del diritto internazionale ed il quadro istituzionale comunitario, caratterizzato da procedure legislative e giudiziarie molto avanzate.

La lotta al terrorismo si inquadra nel Terzo Pilastro dell'Unione europea, essendo stata espressamente richiamata all'art. K 1 del Trattato di Maastricht ed essendo, attualmente, contenuta nell'art.29 del Trattato di Amsterdam sull'Unione europea.

Tuttavia, il terrorismo internazionale tocca in modo significativo anche la politica estera e di sicurezza comune, così come dimostrato dagli interventi in seguito agli attacchi dell'11 settembre, per i quali sono state adoperate, come base giuridica, norme contenute nel secondo come nel terzo pilastro.

E', quindi, necessario tenere presenti gli strumenti a disposizione sia del Terzo pilastro dell'Unione che della PESC per poter capire come l'Unione sia intervenuta o possa intervenire in questo settore.

Con la decisione-quadro 2002/475/GAI del 13 giugno 2002 sulla lotta contro il terrorismo si è tuttavia raggiunto per la prima volta un soddisfacente grado di armonizzazione a livello di Unione nella definizione di reati terroristici e nella previsione delle relative sanzioni nei confronti dei suoi autori, dei complici e delle persone giuridiche coinvolte.

La decisione definisce infatti «organizzazione terroristica» un'associazione strutturata di più persone, costituitosi durante un arco di tempo che agisce con l'obiettivo di commettere reati terroristici e questa definizione richiama quella di «organizzazione criminale» contenuta nell'azione comune 98/733/GAI del 21 dicembre 1998, nella quale è anche contemplato il reato di terrorismo tra le forme di criminalità organizzata che richiedono un rafforzamento della cooperazione tra gli Stati membri dell'Unione europea.

Dopo l'11 settembre uno dei principali obiettivi nel quadro del titolo V del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) è stato pertanto il rafforzamento della cooperazione tra i vari settori delle amministrazioni nazionali coinvolti nel contrasto al terrorismo per mezzo della quale gli Stati membri hanno tentato, fra tante difficoltà, di

intensificare la cooperazione giudiziaria e di polizia e di cercare di integrare il più possibile la gestione delle frontiere.

In Europa è stata intrapresa in definitiva un'opera di riassetto interno: invece di dotare le autorità nazionali competenti in materia di lotta al terrorismo di nuovi poteri, gli Stati membri preferirono conferire maggiore spazio alla cooperazione reciproca.

L'Unione inoltre si concentrava sugli strumenti diplomatici e sul ruolo delle istituzioni multilaterali, come base per una strategia di lungo periodo e tale da intervenire sulle cause sociali e politiche che sostengono la minaccia terroristica.

Nel Consiglio GAI del 21 settembre 2001 i Ministri degli interni e della giustizia indicavano misure utili al fine di rendere più efficienti la cooperazione giudiziaria e di polizia: occorreva ottenere un maggior consenso per definire in modo univoco il terrorismo; sostituire le procedure di estradizione con un più rapido mandato di cattura europeo; creare delle squadre di investigazione composte da agenti di polizia e magistrati di diversi Paesi membri.

2,La strategia anti-terroristica dell'Unione Europea

Il terrorismo è una minaccia per tutti gli Stati e tutti i popoli perché rappresenta una grave minaccia per la nostra sicurezza, per i valori delle società democratiche, per i diritti e per le libertà dei nostri cittadini.

L'Unione europea si è trovata a dover fronteggiare la minaccia del terzo millennio ed ha adottato una serie di provvedimenti, sostanzialmente ispirati all'esigenza di coordinamento ed armonizzazione dei sistemi nazionali di lotta alla criminalità.

I recenti episodi connessi alle manifestazioni terroristiche, per la loro complessità e devastante portata, hanno posto in evidenza la difficoltà di rafforzamento della cooperazione internazionale dal piano della dichiarazione di intenti a quello più concreto della effettiva predisposizione di strumenti condivisi.

La prima disciplina normativa del fenomeno criminoso a finalità terroristiche è contenuta nella Convenzione per la repressione e prevenzione del terrorismo adottata a Ginevra il 16 novembre 1937 su iniziativa delle Società delle Nazioni in seguito all'attentato di Marsiglia (1934), nel quale re Alessandro di Jugoslavia ed il Ministro degli Esteri francese Barthou furono assassinati dal terrorista croato Guerogiuiev.

Con questa Convenzione gli Stati contraenti assumevano il triplice impegno di prevenire tutti gli atti terroristici sul loro territorio, reprimere la attività terroristiche indipendentemente dalla nazionalità degli autori e dal luogo in cui esse fossero state commesse e prestarsi mutuo soccorso e collaborazione per la prevenzione e la repressione del terrorismo. prevenzione e la repressione del terrorismo.

Tale Convenzione in realtà non è mai entrata in vigore, nonostante fossero necessarie solo tre ratifiche affinché ciò avvenisse, in quanto solo l'India nel 1941 la ratificò. La mancata ratifica derivava da vari fattori come lo scoppio della seconda guerra mondiale, l'esistenza in alcuni Stati di difficoltà di ordine costituzionale per la repressione di reati commessi all'estero la creazione di giurisdizioni eccezionali.

Dopo un primo tentativo di regolamentazione globale della repressione delle attività terroristiche la Comunità internazionale, verso la fine della seconda guerra mondiale, rispose a livello universale con una serie di Convenzioni settoriali dirette a contrastare di volta in volta una determinata peculiarità del terrorismo; tali Convenzioni seppur aventi un approccio nettamente settoriale, hanno fornito alla Comunità internazionale uno standard uniforme di norme per la prevenzione e la repressione delle singole attività terroristiche.

In seguito al fallimento dei tentativi di prevenire i reati di terrorismo per mezzo dell'azione coercitiva delle norme contenute in tali Convenzioni internazionali, ben presto ci si rese tuttavia conto che i problemi derivavano da una vastità dell'organizzazione e soprattutto dall'assenza di affinità tra gli Stati che ne facevano parte.

Si è rivelato invece più semplice raggiungere un'intesa per un approccio globale sul tema in esame sul piano europeo, dovuta soprattutto ad una migliore omogeneità politica degli Stati membri dell'ex Comunità europea e del Consiglio d'Europa.

La politica comunitaria di contrasto del terrorismo si prefigge di fornire ai cittadini un livello elevato di sicurezza in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, sviluppando tra gli Stati membri un'azione in comune nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale e prevenendo e reprimendo il razzismo e la xenofobia.

All'indomani dei noti eventi americani dell'11 settembre 2001 il Consiglio europeo straordinario riunitosi il 21 settembre 2001 per analizzare la situazione internazionale in seguito agli attacchi terroristici sferrati negli Stati Uniti e imprimere l'impulso

necessario all'azione dell'Unione Europea, definì la lotta al terrorismo una delle principali "sfide mondiali", qualificandola come obiettivo prioritario per l'Unione europea, ed approvò un Piano d'azione il cui programma prevedeva il rafforzamento della cooperazione giudiziaria e di polizia, lo sviluppo di accordi internazionali, la repressione del finanziamento alle associazioni terroristiche, il rafforzamento della sicurezza aerea.

L'attività normativa dell'Unione europea in materia di lotta al terrorismo è stata piuttosto copiosa e decisamente trasversale, in quanto ha varato dei provvedimenti riconducibili ai vari Pilastri dell'azione comunitaria anche in politica estera proprio perché la lotta al terrorismo costituisce uno degli obiettivi dell'Unione come lo dimostra l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

Nel contesto del programma generale "Sicurezza e tutela della libertà" il Consiglio, con decisione 2007/124/CE del 12 febbraio 2007, ha istituito il programma specifico denominato "Prevenzione, preparazione e gestione delle conseguenze in materia di terrorismo e di altri rischi correlati alla sicurezza"; tale programma ha la finalità di promuovere la valutazione delle minacce per le infrastrutture tecniche nonché di sviluppare metodologie di protezione e sistemi di sicurezza, implementare la salvaguardia delle catene di fornitura transfrontaliere, favorire la cooperazione e lo scambio di informazioni nel settore della protezione delle infrastrutture.

In ambito di gestione delle conseguenze il programma promuove lo scambio di competenze e buone prassi anche tramite la predisposizione di esercitazioni comuni per implementare il coordinamento tra i vari attori.

Inoltre sono previste specifiche sovvenzioni per il finanziamento di progetti europei promossi e gestiti dalla Commissione, progetti transnazionali tra Stati membri o candidati all'adesione e progetti nazionali che sperimentino nuove tecnologie.

La strategia elaborata a livello internazionale per prevenire e reprimere gli episodi criminosi di matrice terroristica si è sempre orientata nella prospettiva di dare centralità agli strumenti di cooperazione interstatuale, tramite la sottoscrizione di accordi aventi portata settoriale e miranti ad approntare misure di volta in volta idonee a fronteggiare le singole azioni criminosi riconducibili al terrorismo.

La strategia anti-terrorismo UE comprende 4 pilastri: prevenzione, protezione, perseguimento e risposta che rappresentano una risposta globale alla minaccia del

terrorismo; la strategia richiede che si operi a livello nazionale, europeo ed internazionale proprio per ridurre la minaccia terroristica e le azioni ammissibili si concretizzano in attività di analisi, monitoraggio, controllo, scambio di informazioni e coordinamento operativo.

Un elemento comune ai quattro pilastri della strategia dell'Unione è il ruolo che essa svolge nel mondo perché attraverso l'azione esterna l'Unione europea contribuisce alla sicurezza globale; agendo tramite le Nazioni Unite e altre organizzazioni internazionali l'UE si adopera a promuovere norme antiterrorismo internazionali dato che oggi il terrorismo interessa molte parti del mondo oltre l'Europa operare per la risoluzione dei conflitti e promuovere il buon governo e la democrazia sono elementi essenziali della strategia come parte di dialogo e unione tra culture.

Ora vediamo nello specifico i quattro pilastri:

1.Prevenzione:

Per impedire le affiliazioni al terrorismo, l'UE ha concordato una strategia ed un piano d'azione globali per combattere la radicalizzazione e il reclutamento nelle fila del terrorismo in gruppi come Al Qaeda o ISIS che rappresentano la minaccia principale.

E' una sfida che incombe principalmente agli Stati membri a livello nazionale, regionale e locale però è importante il contributo della Commissione europea che può coordinare le politiche nazionali, scambiarsi informazioni e stabilire buone pratiche.

Per associare un individuo al terrorismo è necessario che compia alcuni passi pratici e questa capacità è aumentata con la globalizzazione che ha favorito la facilità di spostamento, di trasferimento di denaro e di comunicazione quindi c'è la necessità di creare un quadro giuridico solido per impedire l'incitamento alla violenza e il reclutamento.

L'obiettivo di questo primo pilastro è quello di far passare questo messaggio con maggiore efficacia, cambiando la percezione delle politiche nazionali ed europee e sviluppando delle priorità che devono essere fondamentali come:

- approcci comuni nell'individuare e affrontare comportamenti problematici;
- strategia riguardo ai media e la comunicazione per illustrare meglio le politiche dell'UE;
- promuovere il buon governo, la democrazia, l'istruzione, attraverso programmi di

assistenza a livello comunitario e di Stati membri;

- dialogo interculturale dentro e fuori all' UE;
- continuare la ricerca e mettere in comune le analisi per approfondire la comprensione delle problematiche.

2. Protezione

Questo secondo pilastro è essenziale nella strategia antiterrorismo perché solo rafforzando le difese si possono ridurre episodi di matrice terroristica.

In alcuni settori come la sicurezza alle frontiere e nei trasporti, l'UE e la Commissione hanno svolto un ruolo importante nell'innalzare i livelli normativi.

La cooperazione è fondamentale perché permette di coordinare le rispettive politiche, condividere le informazioni e collaborare nell'elaborazione di nuove idee.

Lo sviluppo tecnologico nella raccolta e nello scambio di dati sui passeggeri con l'inserimento di informazioni biometriche nei documenti d'identità aumenta l'efficacia dei controlli alle frontiere e sicurezza dei cittadini.

L'agenzia europea per la gestione delle frontiere esterne, Frontex, interviene per fornire una valutazione dei rischi per rafforzare i controlli alle frontiere esterne dell'UE; c'è bisogno di aumentare la protezione negli aeroporti, nei porti, luoghi affollati.

Le priorità di questo secondo pilastro, quindi, sono:

- migliorare la sicurezza dei passeggeri comunitari attraverso l'inserimento di dati biometrici;
- istituire il sistema d'informazione sui visti (VIS) e il sistema di informazione Schengen di seconda generazione (SIS II);
- sviluppare, grazie a FRONTEX, un'effettiva analisi del rischio alle frontiere;
- attuare una normativa comune sulla sicurezza negli aeroporti, porti luoghi affollati;

3. Perseguimento

Il terzo pilastro della strategia consiste nel perseguire i terroristi oltre frontiera smontando i loro piani e le loro reti di reclutamento, tagliando i loro finanziamenti e i materiali necessari per preparare attacchi.

L'Unione sosterrà gli Stati incoraggiandoli a scambiarsi informazioni riservate tra di loro rafforzando la cooperazione internazionale quindi a livello nazionale le autorità competenti devono disporre di strumenti necessari per raccogliere ed analizzare i dati.

Gli obiettivi fondamentali di questo terzo pilastro della strategia antiterrorismo sono:

- rafforzare le capacità nazionali di lotta al terrorismo alla luce dei dispositivi nazionali antiterrorismo;
- assicurare la piena attuazione delle norme vigenti;
- ostacolare l'accesso delle organizzazioni terroristiche alle armi e agli esplosivi;
- ostacolare il finanziamento al terrorismo;

4. Risposta

I sistemi di reazione disponibili per gestire le conseguenze di un attentato terroristico possono essere utilizzati anche per attenuare gli effetti sui cittadini; la risposta in questi casi dovrebbe avvalersi di tutte le strutture esistenti.

Nel caso di attacchi transfrontalieri dovranno essere immediati la condivisione di informazioni, il coordinamento dei mezzi di comunicazione e un supporto reciproco con tutti i mezzi disponibili.

L'UE garantisce di rispondere solidalmente a uno Stato che non dispone delle risorse necessarie per affrontare l'emergenza e che può rappresentare un rischio anche per gli altri Stati.

Le priorità della risposta sono:

- concordare le modalità dell'UE di coordinamento nella gestione di crisi;
- migliorare il coordinamento con le organizzazioni internazionali;
- sviluppare un approccio per fornire assistenza alla vittime del terrorismo e alle loro famiglie;

All'interno delle quattro aree di azione la strategia indica una serie di misure da attuare al fine di combattere i fenomeni terroristici sottolineando tuttavia la necessità di rispettare e promuovere la democrazia e lo Stato di diritto.

Il Consiglio europeo esamina i progressi della strategia ogni sei mesi, sotto ogni Presidenza ci sarà un dialogo politico ad alto livello sull'antiterrorismo a cui parteciperanno il Consiglio, la Commissione e il Parlamento europeo per consentire alle

tre istituzioni di valutare insieme i progressi compiuti.

La sicurezza dell'Unione europea è strettamente collegata agli sviluppi negli altri paesi, in particolare negli Stati vicini anche per questo motivo la strategia deve ,pertanto ,essere su scala globale.

Negli orientamenti strategici per la Giustizia e gli Affari Interni, adottati a giugno 2014, il Consiglio europeo ha chiesto una politica antiterrorismo efficace, che integri aspetti interni ed esterni infatti il 12 febbraio 2015 i capi di Stato e di governo dell'UE hanno sottolineato l'importanza di intensificare il dialogo con i paesi terzi sulle questioni relative alla sicurezza e sull'antiterrorismo.

L'agenda antiterrorismo si riflette in molti modi nelle relazioni tra l'UE e i paesi terzi, tramite dialoghi politici di alto livello, l'adozione di clausole e accordi di cooperazione o progetti di assistenza specifica e sviluppo di capacità con paesi strategici.

L'Unione europea collabora in materia di antiterrorismo con paesi dei Balcani occidentali, del Sahel, dell'Africa settentrionale, del Medio Oriente, del Corno d'Africa, dell'America del Nord e con paesi asiatici proprio perché ritiene che la cooperazione con gli Stati Uniti è una componente fondamentale della strategia.

Negli ultimi anni sono stati raggiunti accordi di cooperazione in settori quali finanziamento del terrorismo, trasporti e frontiere, assistenza giudiziaria reciproca o estradizione e le autorità statunitensi collaborano sempre più strettamente con Europol ed Eurojust.

Un altro aspetto importante della dimensione esterna della lotta al terrorismo riguarda la stretta collaborazione con altre organizzazioni internazionali e regionali che mira a creare un consenso internazionale e a promuovere norme internazionali per la lotta al terrorismo tra cui le Nazioni Unite e il Forum globale antiterrorismo, e organizzazioni regionali, quali il Consiglio d'Europa, l'OSCE, la Lega degli Stati arabi e l'Organizzazione per la Cooperazione Islamica.

3 .Gli strumenti per contrastare il terrorismo

Sul piano della protezione dei cittadini e delle infrastrutture, al fine di ridurre la vulnerabilità degli obiettivi europei rispetto a possibili attacchi terroristici, pur apparendo doverosa la specifica attenzione riservata alle frontiere ed ai trasporti, vi è da

rilevare che la strategia adottata dall'UE – che, tra l'altro, è in via di ulteriore rafforzamento – si è concentrata soprattutto sulla raccolta di dati personali.

La circolazione dei cittadini europei, da quel momento, è sottoposta a monitoraggi e ad una invasiva raccolta di dati personali.

Si è parlato di “tsunami digitale” ovvero di tecniche e tecnologie di sorveglianza su spostamenti e transazioni delle persone, sui beni da loro posseduti o utilizzati creando delle gigantesche banche dati utilizzabili per la “lotta al terrore” sul presupposto che chi non ha nulla da nascondere, non ha nemmeno alcunché da temere da tali procedure.

Qualcuno pensa che sia legale ed irrinunciabile nella lotta al terrorismo controllare e classificare mezza umanità, ignorando la falsità dell'assunto secondo cui a milioni di dati immagazzinati corrisponderebbe maggior sicurezza.

E' vero, invece, che molti dati, troppi dati, senza capacità di una loro selezione a monte e di conseguente analisi a valle, equivalgono a nessun dato e soprattutto comporta una violazione della privacy, in contrasto con la Carta dei diritti fondamentali.

Mentre l'obiettivo dell'adeguata preparazione a far fronte ad un possibile attacco terroristico, in uno spirito di solidarietà ed attenzione per le possibili vittime, riguarda essenzialmente il campo delle responsabilità politiche ed amministrative (coinvolgendo i temi del soccorso e trasporto delle persone coinvolte in eventuali attacchi; delle esercitazioni – anche in Italia effettuate – per il caso di attentati; del sostegno economico in materia di protezione civile ed aiuto delle vittime e dei loro familiari; nonché delle modalità di gestione dei periodi di crisi), i contenuti della strategia antiterrorismo europea per il perseguimento oltre frontiera e su scala mondiale dei terroristi sono quelli che più direttamente investono le competenze dei pubblici ministeri e degli investigatori in genere.

Le indagini sulle associazioni terroristiche, l'assicurazione alla giustizia di quanti ne sono componenti ed il finanziamento dei gruppi terroristici costituiscono, infatti, il terreno su cui è davvero possibile misurare l'effettività delle politiche europee antiterrorismo e l'efficacia della cooperazione internazionale che ne costituisce il centro.

Luci ed ombre in questi settori, dunque, servono a qualificare in un senso o nell'altro i risultati sin qui conseguiti; è doveroso esaminare innanzitutto, in rapida rassegna, quelle

scelte dell'Unione Europea che, risalenti al periodo immediatamente successivo all'11 settembre, sono da considerarsi, decisamente positive.

Un risultato di grande rilievo ed utilità, ad esempio, è costituito senza alcun dubbio dall'adozione del mandato d'arresto europeo: oltre che utilizzato ormai in migliaia di casi ed anche nel settore del contrasto del terrorismo, l'istituto risponde pure alla necessità di valorizzare l'indipendenza delle Autorità giudiziarie dai Governi dei vari Stati membri: è noto, infatti, che, è eseguibile negli Stati europei a prescindere dalla volontà politica dei Governi interessati, cui non è riconosciuto alcun margine di discrezionalità in tema, appunto, di esecuzione e consegna dell'arrestato all'autorità giudiziaria richiedente.

E' un affare tra giudici, insomma: e ciò è decisamente una buona cosa, anche se qualche non secondaria resistenza alla piena efficacia tuttora si manifesta, anche nel settore del terrorismo in alcuni Stati europei ma ciò avviene sia per ragioni giuridiche (principalmente concernenti la compatibilità dei principi affermati nella decisione quadro e nella normativa interna di recepimento rispetto alla normativa costituzionale di riferimento), sia per effetto di prassi burocratiche, sostanzialmente dilatorie quanto al trasferimento degli arrestati negli Stati richiedenti.

Il risultato più confortante delle politiche dell'Unione europea in materia di contrasto del terrorismo internazionale è però costituito dalla creazione di Eurojust ed Europol, entrambe con sede a L'Aja.

L'Eurojust è l'unità di cooperazione progettata nel tentativo di risolvere la pluralità di modelli di sistemi processuali in vigore nei singoli Stati membri e dell'assenza in Europa di un autentico sistema investigativo comune considerandolo un elemento essenziale dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

L' Eurojust è rimasto a tutt'oggi un organismo dotato di una propria personalità giuridica, costituito da magistrati, pubblici ministeri, il cui compito principale è quello di fornire assistenza legale e supporto agli investigatori, ai magistrati e pubblici ministeri nelle indagini ed azioni penali che riguardano almeno due Stati membri.

Il suo obiettivo principale è quello di rafforzare la cooperazione tra i Ministeri competenti e le autorità giudiziarie degli Stati membri, in particolar modo assicurando il coordinamento delle attività nazionali in materia di lotta alla criminalità organizzata, agevolando l'esecuzione delle richieste di estradizione e prestando assistenza alle

autorità nazionali competenti nello svolgimento delle indagini e delle azioni penali.

La decisione istitutiva di Eurojust non aveva come obiettivo il ravvicinamento delle legislazioni nazionali, ma si è reso necessario per alcuni Stati una modifica del loro diritto nazionale al fine di renderlo conforme alla decisione.

Il suo ruolo fondamentale nella lotta al terrorismo è stato spesso ribadito dal Consiglio europeo in seguito agli attacchi terroristici del 11 marzo 2004 in Spagna dove sottolineò nuovamente il ruolo fondamentale di Eurojust nella sua Dichiarazione sulla lotta al terrorismo, in particolar modo sollecitando gli Stati membri a prendere ogni misura necessaria per attuare la decisione istitutiva di Eurojust entro giugno 2004 ed invitandoli ad assicurare che entrambe le Agenzie fossero utilizzate con la massima efficienza al fine di promuovere la cooperazione nella lotta al terrorismo.

A seguito dell'attentato di Madrid del 2004, su suggerimento di Eurojust si è dato avvio ad uno studio per la creazione di una banca dati europea sul terrorismo al fine di dare stabilità a tale attività è stato istituito un Comitato ad hoc con il compito di effettuare lo scambio tempestivo di informazioni riguardanti gli attentati e di proporre il coordinamento delle indagini anche tramite coordination meetings.

L'Europol è l'ufficio europeo di polizia con la missione di sostenere gli Stati membri nella prevenzione e lotta contro tutte le forme di criminalità internazionali (il terrorismo in particolare) e di contribuire a realizzare un'Europa più sicura a beneficio di tutti i cittadini dell'Unione attraverso il sostegno alle autorità di contrasto e lo scambio di dati dell'intelligence.

Nella risoluzione il Parlamento europeo considerava ormai improrogabile una cooperazione fra i servizi di polizia, di dogana e di sicurezza ed affermava che l'acquisizione, l'elaborazione e la trasmissione di informazioni relative ai dati personali sarebbero sempre dovute avvenire nel rispetto dei diritti umani, ritenendo a tal fine necessari costanti controlli giudiziari e di polizia; inoltre chiedeva alla Commissione di presentare una proposta di regolamento sull'istituzione di Europol e ai Parlamenti nazionali di collaborare per definire gli obiettivi, delle competenze e degli strumenti operativi di tale Ufficio.

Il sistema Europol prevedeva al tempo un'unità centrale, con sede all'Aja, collegata a tante unità periferiche quanti erano gli Stati membri dell'Unione e nel 2001 al suo interno è stata istituita una squadra specializzata in anti-terrorismo, la *Counter-*

Terrorism Task Force, disciolta nel 2002 e ricostituita nel 2004. con lo scopo di dare impulso a quattro settori di particolare importanza:

- 1) l'analisi strategica ed operativa;
- 2) il modus operandi;
- 3) il finanziamento delle organizzazioni terroristiche;
- 4) il reclutamento dei terroristi;

Obiettivo principale di Europol nella decisione era quello di sostenere e rafforzare l'azione delle autorità competenti degli Stati membri e la loro cooperazione reciproca, per prevenire e combattere la criminalità organizzata, il terrorismo e altre forme gravi di criminalità che interessano due o più Stati membri.

Bisogna considerare che i rapporti Eurojust-Europol costituiscono un'autentica "chiave di volta" per raggiungere la massima efficienza delle attività di contrasto alla criminalità organizzata in Europa e l'attuale quadro normativo prevede l'esigenza di stabilire e mantenere una stretta cooperazione tra le due organizzazioni.

Mentre Eurojust promuove la cooperazione e il coordinamento tra le competenti autorità giudiziarie, Europol si occupa della cooperazione più ampia possibile tra le forze di polizia, ma è solo grazie al lavoro congiunto di entrambe le Agenzie che viene assicurata la più completa e veloce acquisizione delle informazioni necessarie ed utili per lo svolgimento dei compiti comuni.

Nel progetto originario si prevedeva inoltre che Europol ed Eurojust tramite riunioni ed incontri avrebbero fornito congiuntamente supporto alle autorità nazionali nella selezione degli obiettivi più utili alla repressione del crimine, coordinando anche le richieste indirizzate alle autorità nazionali degli Stati membri al fine di condurre attività investigative su casi specifici.

L'istituzione e la graduale modifica della struttura e dei ruoli delle Agenzie Eurojust ed Europol rappresentava un'importante evoluzione nel processo di espansione della cooperazione giudiziaria.

Con la decisione-quadro relativa al mandato d'arresto europeo negli Stati membri si è posto l'obiettivo di sostituire il tradizionale sistema multilaterale dell'extradizione con una nuova procedura di arresto e consegna semplificata delle persone ricercate all'interno del comune spazio territoriale europeo.

Un'importante novità rispetto al previgente sistema estradizionale è inoltre data

dall'obbligatoria motivazione in caso di rifiuto dell'esecuzione di un mandato e dal carattere di massima urgenza della procedura, che prevede termini precisi per l'adozione della decisione di consegna da parte delle autorità giudiziarie dello Stato membro.

L'iter alquanto accelerato che ha portato all'accordo sul suo contenuto, che normalmente avrebbe comportato anni di trattative, è infatti proprio frutto dello stato di mobilitazione causato dagli attentati alle Twin Towers.

Con il mandato d'arresto europeo si è avviato in definitiva un processo di generale trasformazione dei rapporti di cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri, determinata dal principio del mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie, che costituisce la pietra angolare della nuova cooperazione giudiziaria su base non convenzionale. Tramite l'istituzione del mandato d'arresto europeo si è delineato un meccanismo molto più snello e di natura sostanzialmente procedurale che ha rappresentato un ulteriore passo avanti per la lotta al terrorismo, non essendo per tale reato ammesso il principio della doppia incriminazione in quanto contrastante con la tendenza del mutuo riconoscimento delle sentenze penali nei Paesi dell'UE,

In secondo luogo la decisione-quadro garantisce una serie di diritti, alcuni relativi alla procedura che porta alla cattura, all'arresto e alla consegna del ricercato, altri relativi alla tutela del ricercato nello Stato membro del richiedente; nessuna norma contiene però un esplicito rinvio alla CEDU e soprattutto agli art. 5 e 6 che garantiscono i diritti di libertà e del giusto processo, né prevede un esplicito potere del giudice di rifiutare di eseguire il mandato in caso di violazione di tali articoli.

Una questione problematica è quella di verificare, in riferimento ad una richiesta di mandato d'arresto relativa alla commissione del reato di terrorismo, se le previsioni della decisione-quadro offrano un'adeguata tutela dei diritti dell'individuo.

Il timore maggiore che crea la procedura di mandato d'arresto europeo consiste in definitiva nell'inadeguatezza degli standard di tutela dei diritti umani previsti dalla decisione-quadro: anche se tale documento si fonda sulla reciproca fiducia tra gli Stati, per eliminare qualsiasi incertezza sarebbe stato consigliabile introdurre maggiori garanzie anche per gli autori dei reati sia da un punto di vista sostanziale sia procedurale.

Tali osservazioni riguardano in particolare il reato di terrorismo, considerati rilevanti

casi nella giurisprudenza comunitaria il cui contenuto ha posto la questione del complesso equilibrio tra diritti delle vittime e degli autori di tale reato.

La maggior parte degli Stati membri nell'attuare la decisione-quadro ha inserito per questa ragione ulteriori strumenti di tutela, condizionando in definitiva l'esecuzione del mandato d'arresto al rispetto delle garanzie del giusto processo affermate a livello sia costituzionale che internazionale.

Il processo di espansione della cooperazione giudiziaria come strumento per la lotta al terrorismo trovava ulteriore compimento, oltre che con l'istituzione degli strumenti normativi già analizzati, con l'adozione da parte del Consiglio d'Europa della Convenzione sulla prevenzione del terrorismo al fine di aumentare l'efficacia degli strumenti internazionali già esistenti in materia di lotta al terrorismo e intensificare gli sforzi degli Stati membri per prevenire il reato.

La Convenzione indica due modalità di azione per il conseguimento di tali obiettivi: qualificare come reato penale la commissione di atti con lo scopo di incitare a commettere reati terroristici; consolidare la cooperazione in materia di prevenzione, sia a livello nazionale che internazionale.

Se Europol stenta ancora a decollare, soprattutto per la già sperimentata preesistenza di altri organismi internazionali di polizia, proprio Eurojust sta assumendo un ruolo sempre più incisivo e sta diventando il luogo dove prendono corpo la cooperazione ed il coordinamento internazionale, anche e soprattutto nel campo del terrorismo:

- vi avvengono scambi di informazione all'indomani di ogni fatto o indagine eclatante;
- è possibile richiederne l'intervento per organizzare in breve tempo incontri di coordinamento bilaterali o multilaterali tra le autorità giudiziarie dei paesi interessati ad una determinata indagine, previa loro specifica individuazione (non sempre facile in passato);
- favorisce l'espletamento rapidi delle richieste di assistenza giudiziaria per i reati di sua competenza;
- consente la crescita delle conoscenze e relazioni personali tra magistrati ed appartenenti alle forze di polizia;
- vi è stata costituita – ed è in via di rafforzamento - una utile banca dati;
- sta contribuendo a migliorare, sul piano quantitativo e qualitativo, l'esecuzione delle decisioni quadro in tema di mandato d'arresto europeo e squadre investigative comuni;

Insomma, grazie ad Eurojust, cresce un contesto di cooperazione tra uffici interessati alle indagini antiterrorismo vale il principio che nessuno è proprietario esclusivo della notizie utili alle indagini e che lo scambio di informazioni deve essere istantaneo.

Quanto alla preoccupazione di non far arretrare l'Europa sul piano del rispetto dei diritti fondamentali, spetta innanzitutto ad Eurojust, in cui hanno voce diretta i pubblici ministeri europei, contrastare i progetti di alcuni governi che, sotto la spinta della Gran Bretagna, le cui politiche antiterrorismo sono vicine a quelle statunitensi, si mostrano favorevoli rispetto alla possibilità di utilizzare nei processi per terrorismo prove non verificabili né conoscibili dagli imputati perché provenienti da fonti segrete note solo ai servizi di informazione ed anche a pubblici ministeri e giudici.

Inoltre in questo contesto non possiamo non parlare delle black list; esse integrano un sistema che risponde alla giusta esigenza di contrastare il finanziamento del terrorismo internazionale, dando luogo a procedure di congelamento dei fondi, delle risorse economiche e dei beni delle persone o delle associazioni inserite nelle liste stesse, in quanto sospettate di attività terroristiche o a sostegno di gruppi terroristici.

L'inserimento nelle black list (che vengono periodicamente aggiornate) avviene, all'interno di una procedura che muove da opzioni e proposte politiche senza, cioè, che sia richiesto alcun definitivo accertamento giudiziario preliminare: ne deriva che tanto più forte è il peso politico dello Stato proponente, tanto più alte saranno le probabilità di accoglimento delle sue proposte; il sistema, però, appare complessivamente inaccettabile sul piano della tutela delle garanzie non tanto per l'assenza di preliminari statuizioni giudiziarie circa le responsabilità penali dei titolari di risorse e beni congelati, quanto per l'assenza di efficaci rimedi giuridici che consentano a queste persone di far valere le proprie ragioni.

Dopo alcune incertezze iniziali, però, la recente evoluzione della giurisprudenza comunitaria fornisce confortanti spunti di valutazione: è stato infatti affermato che le misure dell'Unione Europea in questa materia devono salvaguardare i diritti fondamentali dei coinvolti in tali procedure, tra cui il diritto ad un giusto processo con contraddittorio, il diritto ad un'effettiva tutela giurisdizionale ed a conoscere le ragioni delle decisioni adottate.

Conclusioni

Negli ultimi sei anni, la lotta al terrorismo ha in grande misura influenzato l'agenda politica dell'Unione Europea; il discorso politico europeo ha proposto un'immagine della minaccia terroristica che ha avuto una importante ricaduta tanto sugli equilibri istituzionali interni che sulla produzione delle politiche esterne dell'Unione.

Il Trattato di Lisbona ha profondamente innovato la materia della "cooperazione nella giustizia penale" nell'Unione europea innanzitutto prevedendo la possibilità di introdurre misure legislative di armonizzazione, in materia sostanziale e processuale, attraverso direttive da approvare con un procedimento legislativo ordinario.

Introducendo le basi giuridiche necessarie sia per espandere i poteri e le competenze di Eurojust ben al di là di quelli attuali, sia per procedere alla creazione dell'Ufficio del Procuratore europeo, con competenza inizialmente limitata alla repressione delle frodi al bilancio dell'Unione e successivamente estendibile ad altre materie, prime fra tutte il contrasto alle recenti drammatiche vicende in Francia, in Belgio, a Londra (per citarne alcune) hanno dimostrato, anche se non ve n'era bisogno, che le forme gravi di criminalità, e fra esse ovviamente il terrorismo, approfittano della libertà di movimento tra i nostri Paesi.

E' constatazione comune che il terrorismo che dobbiamo oggi contrastare è strutturalmente ed operativamente diverso dalle forme che abbiamo conosciuto sino ad ora: esso si muove al di là di confini nazionali ed oltre quelli europei e pensare di poterlo sconfiggere con politiche penali nazionali è una illusione pericolosa.

Secondo le buone intenzioni più volte espresse, i leader europei sono animati dalla volontà di raggiungere un più alto livello di cooperazione penale. Alle parole non sembra però stiano seguendo fatti coerenti.

Manca innanzitutto una franca valutazione, empirica ed obbiettiva, dello stato di attuazione e di funzionamento (e soprattutto di non-funzionamento) degli strumenti di cooperazione esistenti perché spesso si ha notizia di difficoltà insorte nello scambio effettivo, leale e completo tra autorità di diversi Paesi di notizie di reato e di atti di indagine e non sempre le autorità nazionali collaborano effettivamente fra loro, come pure sarebbe previsto dal principio di reciproca fiducia come gli stessi flussi di notizie ad Eurojust appaiono— insufficienti ed a volte reticenti.

Occorre porre fine a queste gelosie nazionalistiche; se un reato ha caratteristiche

transnazionali esso deve trovare una risposta a livello transnazionale soprattutto in tema di terrorismo, e non sarà certo la reintroduzione di qualche sbarra al confine o di qualche poliziotto sui treni a fermare i terroristi.

BIBLIOGRAFIA

- Terrorismo,Alan M.Dershowitz;
- La lotta al terrorismo nell'Unione europea,di S.Balice;
- Decreto Antiterrorismo e riforma del sistema delle misure di prevenzione,di A.Balsamo;
- Le basi normative della lotta al terrorismo internazionale di S.Ambroso;
- La definizione di terrorismo internazionale e gli strumenti giuridici per contrastarlo,in Rivista Italiana di Intelligence N.28 Gen-Apr. 2004;
- Consiglio dell' Unione europea-Bruxelles,30 Novembre 2005;
- Centro militari di studi strategici;